

# AS UNIVERSIDADES: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO (BREVES CONSIDERAÇÕES)<sup>1</sup>

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

Professor Catedrático da Faculdade de Direito e Ciência Política da ULP,  
Professor Catedrático Jubilado da Escola de Direito da Universidade do Minho

## 1. Introdução

Venho trazer aqui um problema que me preocupa, em termos gerais, desde há muito ao qual devo tentar dar uma resposta, encarando o desafio da educação e do ensino superior. O problema que me acompanha é o de verificar que, a meu ver, não submetemos a uma devida crítica algumas ideias feitas que são nocivas para a nossa vida coletiva e que se repercutem no tema que vamos aqui abordar.

## 2. Estado

Desde logo a ideia de Estado. Estamos habituados a ver no Estado um estranho, algo que consideramos até um inimigo de que precisamos de nos defender. E, no entanto, o Estado é, antes de mais, como aprendemos, um povo assente num determinado território e dotado de órgãos de soberania e, por isso, independente.

Assim, Estado português somos também nós, cidadãos portugueses, todos os cidadãos portugueses, que constituímos um povo que habita uma faixa devidamente delimitada da parte ocidental da Península Ibérica (continente europeu) e ainda dos arquipélagos dos Açores e da Madeira com uma independência de muitos séculos e assim com órgãos de soberania que neste momento são o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (art. 110.º)

Deste modo, o Estado não é esse estranho que age por nós e que sobre nós manda, mas somos nós que agimos sobre o Estado. E de tal forma que, desde 1976, ano

---

<sup>1</sup> Texto revisto de uma Intervenção feita na Universidade Lusófona do Porto, no dia 21 de Outubro de 2015. Omitiram-se saudações e palavras de circunstância.

em que foi aprovada e entrou em vigor uma nova Constituição, depois de eleições livres para uma Assembleia Constituinte, extremamente participadas, nós cidadãos o conformamos como um Estado de Direito assente na dignidade da pessoa humana e no respeito pela vontade da maioria (deixemos de lado algumas distorções político-militares que foram corrigidas nas revisões de 1982 e 1989).

Para isso, dotamos o nosso Estado de regras que estão estabelecidas exatamente na Constituição e agora neste sentido podemos dizer que o Estado é uma estrutura ao serviço dos cidadãos e não uma organização de dominação sobre estes. Na verdade, o problema está aqui. Nós perdemos a ideia fundamental do que é um Estado de Direito.

No Estado de Direito os denominados “órgãos de soberania” (expressão que utilizamos acriticamente) são essencialmente órgãos de serviço (serviço aos cidadãos) e não órgãos de poder, ou, para não escandalizar, órgãos a quem é conferido (delegado) um poder para servir os cidadãos.

### **3. Propriedade estadual**

Esta conceção do Estado tem efeitos claros em matéria de propriedade. Aquilo que chamamos propriedade pública ou propriedade estadual é nossa, pertence-nos. Efetivamente, tudo o que é propriedade pública, estradas, monumentos nacionais, florestas nacionais, rios, praias e mar litoral é nosso ainda que esta propriedade não seja exercida de forma idêntica à da propriedade privada.

Uma das manifestações mais evidentes dessa nossa propriedade está no direito que temos de exigir, como donos que somos, que ela seja devidamente cuidada e utilizada e que os poderes públicos que estão encarregados da sua gestão, conservação e utilização nos prestem contas regularmente de tal administração. Voltaremos a este tema mais adiante quando falarmos das universidades públicas.

### **4. Propriedade privada**

Mas a conceção adequada de Estado de Direito tem efeitos também em sede de propriedade privada. Ainda é ideia corrente de que o titular de propriedade privada tem o direito de fazer dela o que bem lhe aprouver dentro dos limites da lei. No entanto, num Estado de Direito a propriedade privada que é um direito fundamental - e como tal um direito de todos os cidadãos (e não só de alguns como se pensa) - está ordenada ao

bem de todos e o seu titular pode ser penalizado se não tiver isso em conta. Tenha-se presente, desde logo, o abandono ou a não conservação de prédios urbanos ou rústicos.

Tenha-se presente também que num Estado de direito os donos de empresas privadas não podem tratar os trabalhadores delas como mera mão de obra, mas como pessoas que têm direitos mesmo no que toca à organização da empresa como o direito de criarem comissões de trabalhadores para defesa dos seus interesses e intervenção democrática na vida da empresa (art. 54.º, n.º 1 da Constituição). E há uma forma de propriedade privada que é eminentemente digna quando verdadeira, que é a que assume a forma cooperativa.

## **5. Serviços públicos**

Voltemos ao Estado. Faz parte da essência do Estado de Direito a satisfação do interesse público, a satisfação das necessidades coletivas dos cidadãos. É a sua razão de ser.

De entre essas necessidades coletivas estão em plano superior a educação, a saúde e a justiça. Por isso falamos delas como sendo como sendo serviços públicos em sentido amplo.

Para vermos a importância destes serviços recuemos pouco mais de 100 anos e lembremo-nos das elevadíssimas taxas de analfabetização que então tínhamos (e da limitadíssima rede de ensino superior, pois em 1910 só existia a Universidade de Coimbra e só no início da República foram criadas as Universidades de Lisboa e do Porto tal como as conhecemos hoje), da muito deficiente rede de cuidados de saúde e também da dificuldade do acesso à justiça. Quanto a esta, e embora existisse já uma rede de tribunais judiciais por todo o país, nem é bom pensar na dificuldade que existia de acesso à justiça administrativa e fiscal, sendo mera utopia sequer pretender controlar as ilegalidades e arbitrariedades da Administração e, dentro desta, as do Fisco. Não é igual o panorama de hoje, felizmente, embora persistam ainda sérios problemas, mas centremo-nos agora na educação.

## **6. Educação**

Vencemos a batalha da alfabetização desencadeada, no que toca às primeiras letras (ensino primário), a partir principalmente dos anos 40 do século XX e a partir de

1974 (sem esquecer o trabalho de Veiga Simão imediatamente antes da Revolução de 1974), o ensino secundário difundiu-se por todo o país e desenvolvemos uma rede de ensino universitário que abrange hoje 14 universidades públicas (e 10 universidades privadas), sem contar ainda com vários institutos universitários.

Dissemos - e importa repetir - que a educação é, em sentido amplo, um serviço público, ou seja, a satisfação de uma necessidade coletiva que consiste na obtenção de conhecimento.

A educação, mesmo a educação a nível superior não é, pois, na sua essência um negócio, ainda que haja nichos deste domínio que são encarados como tal. A constante luta do ser humano contra a ignorância não pode ser um negócio.

Com a educação a todos os níveis, englobando-se, no nível superior, o ensino, a investigação e a relação com a comunidade social envolvente e tendo como horizonte o mundo, procura-se construir uma sociedade melhor, uma sociedade de cidadãos, garantindo os seus direitos fundamentais, numa palavra, uma sociedade democrática no sentido próprio desta expressão.

A educação superior, no nosso país faz-se, desde logo, pelas universidades e embora devamos ter presente que a este setor pertencem também os institutos politécnico e outros estabelecimentos de ensino superior vamos restringir a nossa atenção às universidades, por comodidade e porque o que vamos dizer se pode aplicar também, em regra, aos restantes estabelecimentos de ensino superior.

## **7. Universidades**

As universidades portuguesas são públicas (14 depois da fusão ocorrida em Lisboa) e são privadas (10), devendo ainda ser tida em conta a Universidade Católica, criada ao abrigo da Concordata.

As universidades públicas são as que pertencem ao Estado (não entremos na discussão das Universidades públicas fundacionais, pois não é na economia desta intervenção, o lugar adequado, dizendo apenas que estas são como as outras alimentadas fundamentalmente pelo orçamento do Estado), por sua vez, as privadas, ou seja, as que não pertencem ao Estado, pertencem a entes privados e também recebem, por vezes, um pequeno apoio do Estado. A Universidade Católica tem um estatuto jurídico especial (o estatuto que resulta da Concordata). Está tudo dito? A nosso ver, não.

## **8. Universidades públicas**

Não basta dizer que uma universidade pública é uma universidade do Estado. É preciso dizer o que isso significa. Trago aqui o que acima dissemos sobre o Estado e principalmente sobre o Estado de direito para dizer que as universidades públicas - pagas essencialmente com o dinheiro do Orçamento do Estado, dinheiro nosso - nos pertencem.

E isso não é coisa de somenos. Na verdade, se nos pertencem, então temos o direito de saber o que nelas se passa e faz. Quem nelas exerce autoridade (Reitor, Conselho Geral, diretores de Faculdade ou de departamento) não atua como dono, mas como servidor e, nessa qualidade, tem de prestar contas.

Não se trata só da prestação de contas interna do Reitor perante o Conselho Geral e destes perante academia (ou perante esse estranho órgão que dá pelo nome de conselho de curadores nas universidades fundacionais), mas perante os cidadãos de todo o país, pois as universidades são nacionais e não regionais, mesmo as das regiões autónomas.

Prestação de contas que se concretiza, nomeadamente através de documentos como os planos de atividades e os orçamentos e os relatórios de atividade e as contas. Eles devem ser bem claros e estar disponíveis para quem os quiser consultar e isso hoje nem é difícil, devendo ser obrigatória a sua publicidade em lugar bem visível nas respetivas páginas oficiais. Páginas oficiais que não devem ser de mera publicidade e propaganda, mas de informação, de toda a informação pertinente, mesmo quando ela não é agradável. A prestação de contas é isso mesmo, apresentação de toda a informação relevante e da que for solicitada.

As universidades públicas fazem parte do universo da Administração Pública e neste vigora, no Estado de Direito, o princípio da transparência e não do segredo. Os titulares de poder dentro da universidade a qualquer nível não só devem agir de forma transparente como têm o dever de justificar os atos que praticam e as deliberações que tomem, seja em matéria de organização e funcionamento de cursos, de centros de investigação, em sede de horários das aulas, de gestão dos edifícios e dos espaços, de contratação de professores ou funcionários, seja em matéria disciplinar ou em concursos. E sempre que haja uma matéria que se entenda dever ser reservada, a reserva deve ser devidamente justificada e não a qualificar como tal por mera conveniência.

Julgamos que se percebe facilmente porque devem ser as coisas assim, uma vez que, como dissemos e, agora repetimos, quem exerce o poder nas universidades públicas atua a mando de outrem, mas acresce ainda que há uma razão suplementar. É que se as universidades funcionarem assim dentro da lei de modo claro e transparente é grande a possibilidade de funcionarem bem. E é isso o que temos o dever de exigir às universidades públicas na qualidade de donos que delas somos, enquanto cidadãos.

Não se pode esquecer também que há muitos cidadãos que são, ao mesmo tempo, professores ou funcionários de uma determinada universidade, tendo, pois, uma dupla qualidade. Nestas circunstâncias, a qualidade de membros da instituição deve prevalecer, tendo bem presente que, enquanto professores ou funcionários de uma universidade, têm de cumprir a missão desta e possibilitar que ela não só funcione bem como também preste boas contas.

Os professores de uma universidade pública, por exemplo, mesmo catedráticos, não são donos da cátedra, ocupam-na dentro das regras para servir a instituição onde trabalham. Um professor ou um investigador têm direito à liberdade de ensino e de investigação, mas não tem o direito de não trabalhar, de desprezar a instituição que serve ou de se afastar do interesse público em benefício próprio.

Como é sabido, as universidades públicas têm uma organização democrática com eleição dos seus principais órgãos, mas a democracia de que estas universidades usufruem não é um fim em si mesmo, não é algo para utilizar em proveito próprio. A democracia nas universidades existe para evitar que elas estejam dependentes das ordens dos governos de circunstância e deve ser exercida para melhor prosseguir os seus fins. Não é uma democracia irresponsável, pelo contrário, é uma democracia de responsabilidade acrescida, pois por um lado toda a democracia bem entendida é liberdade com responsabilidade e aplicada à universidade a responsabilidade é ainda maior porque se trata de uma liberdade consignada ao bom funcionamento da instituição e não um direito natural dos seus membros.

Mas porquê insistir tanto nisto? Pela simples razão de que estamos ainda longe de ver nas universidades públicas esses padrões de exigência a que temos direito. Não estou a dizer, fique claro, que elas funcionam mal; o que estou a dizer e assumo a responsabilidade (pois muito as prezo) é que podem e devem funcionar melhor e que há principalmente muito caminho a percorrer em sede transparência, publicidade, rigor nos gastos públicos e até legalidade.

## **9. Universidades privadas**

Temos hoje segundo dados que pude recolher em muito pouco tempo e, por isso, suscetíveis de serem corrigidos, 10 universidades privadas pertencentes a 7 instituições proprietárias. São as seguintes:

1. Universidade Atlântica – Entidade Instituidora: EIA - Ensino, Investigação e Administração, S.A.
2. Universidade Autónoma de Lisboa de Luís de Camões; Entidade Instituidora - CEU – Cooperativa Ensino Universitário (Cooperativa)
3. Universidade Europeia; Entidade Instituidora - INSILIS – Educação e Formação (Sociedade por quotas)
4. Universidade Fernando Pessoa; Entidade Instituidora - Fundação Ensino e Cultura Fernando Pessoa (Fundação)
5. Universidade Lusíada de Lisboa; Universidade Lusíada do Porto; Universidade Lusíada de Vila Nova de Famalicão; três universidades que pertencem à mesma Entidade Instituidora: Fundação Minerva - Cultura - Ensino e Investigação Científica
6. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e Universidade Lusófona do Porto; duas universidades que pertencem à mesma entidade Instituidora – cooperativa (COFAC, Cooperativa de Formação e Animação Cultural)
7. Universidade Portucalense Infante D. Henrique – Entidade Instituidora: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Cooperativa de Ensino Superior, CRL.

Será que estas universidades têm (ou devem ter) uma filosofia essencialmente diferente da das universidades públicas? A meu ver, não. Elas cumprem a mesma missão de ensinar e investigar com liberdade e rigor e ainda a de estabelecer ligação com a comunidade envolvente e ter o mundo como horizonte. Elas cumprem (devem cumprir) uma missão de serviço público.

É certo que elas não nos pertencem como as públicas e, assim, como cidadãos, não podemos exigir tanto delas como exigimos das outras.

Mas, atenção, deixamos acima bem vincada a ideia de que a propriedade privada tem vinculações. Dissemos que os titulares de propriedade privada, e especialmente quando ela incide sobre organizações como estas que estamos a falar (universidades), não podem agir como bem lhes apetece.

Também a elas se aplicam regras de transparência, publicidade, boa gestão e rigor. É da educação que estamos a tratar. E poderemos dizer que também elas não têm o direito de se fechar ao abrigo do direito de propriedade privada, mas de se abrir e provar que mesmo com meios limitados (não têm dinheiros do orçamento do Estado como as públicas) são capazes de fazer um bom e digno trabalho.

Temos de reconhecer que a história das universidades privadas portuguesas nem sempre tem sido exemplar e que há erros que importa corrigir. Mas tem também belas páginas e em domínios que as públicas, por vezes, não cultivam. Devemos ainda de ter em conta que não é fácil a vida que elas possuem, nomeadamente no domínio financeiro e neste tempo de crise.

## **10. Presente e futuro**

A finalizar estas breves considerações, importa falar um pouco do presente e do futuro, englobando todas as universidades portuguesas.

Há lei para cumprir neste domínio. A lei em causa é o regime jurídico das instituições do ensino superior estabelecido pela Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro (RJIES) que se aplica a todas as universidades (e abrange ainda outros estabelecimentos de ensino superior de que aqui não cuidamos por não ser essencial).

Ela aplica-se a todas as universidades públicas e privadas e em muitos aspetos essenciais o regime é comum. Assim, nos termos do artigo 2.º, é missão do ensino superior e, deste modo, de todas as universidades a “ qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional” (n.º 1). As instituições de ensino superior, as universidades, portanto, “valorizam a atividade dos seus investigadores, docentes e funcionários, estimulam a formação intelectual e profissional dos seus estudantes e asseguram as condições para que todos os cidadãos devidamente habilitados possam ter acesso ao ensino superior e à aprendizagem ao longo da vida” (n.º2). E ainda “promovem a mobilidade efetiva de estudantes e diplomados, tanto a nível nacional como internacional, designadamente no espaço europeu de ensino superior” (n.º3). Tudo sem esquecer que “têm o direito e o dever de participar, isoladamente ou através das suas unidades orgânicas, em atividades de ligação à sociedade, designadamente de difusão e transferência de conhecimento, assim como de valorização económica do conhecimento científico”( n.º 4).



O RJIES, por sua vez, ao longo dos seus artigos evidencia bem os limites da propriedade privada (das entidades proprietárias) sobre as universidades privadas.

Assim, as instituições de ensino superior privadas, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º, “regem-se pelo direito privado, em tudo o que não for contrariado pela presente lei ou por outra legislação aplicável, sem prejuízo da sua sujeição aos princípios da imparcialidade e da justiça nas relações das instituições com os professores e estudantes, especialmente no que respeita aos procedimentos de progressão na carreira dos primeiros e de acesso, ingresso e avaliação dos segundos”.

A concessão dos apoios públicos às instituições de ensino superior privadas obedece aos princípios da publicidade, objetividade e não discriminação (artigo 28.º). O regime do pessoal docente e de investigação das instituições privadas é aprovado por decreto-lei (artigo 53.º).

Os estatutos das universidades privadas, que são matéria da competência das entidades instituidoras devem contemplar a participação de docentes e estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino, designadamente dos docentes nos aspetos científicos e pedagógicos e dos estudantes nos aspetos pedagógicos. (artigo 140.º)

Os estabelecimentos de ensino superior privados gozam de autonomia cultural, científica e pedagógica (artigo 141.º).

A participação de docentes e estudantes na gestão académica dos estabelecimentos de ensino superior privados deve ser assegurada através da representação dos docentes nos conselhos científico ou técnico-científico e pedagógico, e dos estudantes no conselho pedagógico (artigo 146.º).

O sistema de participação deve, ainda, assegurar que representantes do corpo docente, através do conselho científico, sejam ouvidos pela entidade instituidora e pelo reitor em matérias relacionadas com a gestão administrativa do estabelecimento de ensino.

### **CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas**

É tempo de terminar, mas queremos dizer ainda o seguinte.

Existe um órgão que tem uma posição de relevo no ensino superior que é o CRUP. O CRUP é o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e na sua página oficial apresenta-se como uma “entidade de coordenação do ensino universitário

em Portugal”. Como tal seria lógico que neste órgão estivessem representadas todas as universidades portuguesas, públicas, privadas e a concordatária.

No entanto, não é isso que sucede. Estão representadas neste órgão apenas as universidades públicas e a Católica. Não se vê a razão. A coordenação do ensino universitário em Portugal é uma matéria que respeita a todas as universidades portuguesas e, por isso, impõe-se que neste órgão todas estejam representadas. Isso implica uma mudança da lei, é certo, mas não é por aí que há dificuldade em integrar estas universidades. Um decreto-lei pode alterar-se com facilidade.

Seria interessante, numa primeira fase, que os reitores de todas as universidades privadas se reunissem (imagino que há dificuldades), mas que se reunissem pelo menos alguns e reivindicassem alto e bom som a pertença a um órgão que deve olhar para todo o ensino universitário português e lutar pela sua cada vez maior dignificação. E nada impedia que dentro de esse órgão de cúpula houvesse depois uma secção mais voltada para os problemas específicos das universidades públicas e outra para os das universidades privadas.

Muito mais haveria a dizer, mas não devo abusar da vossa paciência. Considero, mesmo assim, meu dever inquietar-vos porque todos nós, cidadãos que somos, temos o dever de lutar por um cada vez melhor sistema de ensino universitário no nosso país, para bem deste é certo mas também, a partir daí, para bem do restante mundo de que fazemos parte e onde ocupa um lugar especial o de expressão lusófona do Brasil a Timor, passando por África.

Muito obrigado!